



Adoption : 7 décembre 2012
Publication : 17 décembre 2012

Public
Greco RC-I/II (2010) 3F
Addendum

Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints

Addendum au Rapport de Conformité sur Monaco

Adopté par le GRECO
lors de sa 58^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 3-7 décembre 2012)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur Monaco lors de sa 39^e réunion plénière (10 octobre 2008). Ce rapport ([Greco Eval I/II Rep \(2008\) 1F](#)), qui contient 28 recommandations à l'intention de Monaco, a été rendu public le 14 novembre 2008.
2. Subséquemment, le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints (rapport RC) sur Monaco a été adopté par le GRECO lors de sa 48^e réunion plénière (1^{er} octobre 2010) et rendu public le 13 octobre 2010 ([Greco RC-I/II \(2010\) 3F](#)). Celui-ci concluait que les recommandations iii, viii, xii, xiii et xxvi avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations i, ii, xvii et xix avaient été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations iv, v, vi, x, xi, xiv, xv, xvi, xviii, xx, xxi, xxii, xxiii, xxiv et xxvii avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations vii, ix, xxv, xxviii n'avaient pas été mises en œuvre ; le GRECO a demandé des informations complémentaires sur sa mise en œuvre. Ces informations ont été fournies le 27 avril 2012 et un complément apporté le 20 septembre.
3. Le rapport était sur l'agenda de la 57^{ème} réunion plénière tenue du 15 au 19 octobre 2012. Du fait d'une série de réformes devenues effectives peu avant cette date et de l'envoi le 12 octobre 2012 des nouveaux textes de loi correspondants, l'examen du rapport a été reporté à la 58^{ème} réunion plénière afin de permettre une prise en compte adéquate de ces textes par le GRECO.
4. Le présent Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints a pour objet, conformément à l'Article 31, paragraphe 9.1, du Règlement Intérieur du GRECO, d'évaluer la mise en œuvre des recommandations pendantes, à savoir les recommandations iv, v, vi, vii, ix, x, xi, xiv, xv, xvi, xviii, xx, xxi, xxii, xxiii, xxiv, xxv, xxvii et xviii à la lumière des informations complémentaires visées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation iv.

5. *Le GRECO avait recommandé de a) introduire un statut qui protège mieux l'exercice des fonctions des procureurs contre les prérogatives du pouvoir exécutif/administratif en particulier préciser les conditions de révocation et des limites à la faculté du pouvoir exécutif/administratif d'influer sur le déroulement de l'action publique ; b) préciser les conditions de classement sans suite.*
6. Le GRECO avait considéré cette recommandation comme partiellement mise en œuvre, dans l'attente de l'adoption finale de deux projets législatifs par le Conseil National : a) [projet de loi n° 778 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires](#), déposé au Conseil National (le parlement) en 2004, qui dans ses articles 26 et 27, renforce la protection des procureurs contre les prérogatives du pouvoir exécutif (en supprimant les relations entre parquet et pouvoir gouvernemental) ; b) projet de loi n° 880 portant réforme des codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquête (déposé entre temps au parlement au mois de décembre 2010) ; le GRECO avait noté que le Directeur des Services Judiciaires conservant à l'avenir la faculté d'adresser des instructions écrites dans des dossiers précis, l'article 12 de ce second projet est d'importance puisqu'il précise les conditions de classement sans suite (décision de classement à communiquer par écrit et à motiver et introduction d'un

mécanisme de recours contre ces décisions, comme le veut la seconde partie de la présente recommandation).

7. Les autorités monégasques indiquent que le Gouvernement Princier n'ayant pas la maîtrise de l'ordre du jour de l'examen des projets de loi qui relève de l'initiative du Conseil National, il n'a pu qu'attirer à plusieurs reprises l'attention du Président du Conseil National sur l'urgence que revêtaient l'examen et le vote de ces textes (courriers du 21 octobre 2010, du 9 septembre 2011 et dernièrement du 24 février 2012). Dans une lettre adressée en réponse au Ministre d'Etat le 2 mars 2012, le Président du Conseil National a fait savoir que les projets de loi n°778 (dans l'attente de la finalisation d'une étude technique) et n°880 (compte tenu du calendrier législatif chargé) pourraient être examinés lors de la Session de printemps et de celle d'automne, respectivement¹. S'agissant du premier texte, cet examen n'a toutefois pas eu lieu comme prévu. S'agissant du second texte, celui-ci a finalement été adopté au mois d'octobre 2012 avec l'intitulé [Loi n°1.394 du 9 octobre 2012 portant réforme des codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquête](#) (publiée au Journal de Monaco du 12 octobre 2012).
8. Le GRECO note avec intérêt qu'une partie de la réforme a finalement été concrétisée en octobre 2012 avec la loi n°1.394. Il regrette toutefois que depuis l'adoption du rapport de conformité il y a deux ans, Monaco n'ait pas mis à profit ce délai supplémentaire pour finaliser entièrement cette réforme importante de l'organisation judiciaire : le projet de loi n°778, déposé en 2004, est toujours en suspens devant le parlement.
9. Le GRECO invite donc le pays à redoubler d'efforts pour mener à terme la réforme engagée.
10. Il conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandations v, vi, xi, xiv, xv et xvi.

11. *Le GRECO avait recommandé d'introduire, dans les meilleurs délais, des dispositions claires garantissant le secret de l'instruction (recommandation v) ;*
12. *Le GRECO avait recommandé d'adopter dans les meilleurs délais les nouvelles dispositions pénales introduisant les techniques d'enquête manquantes à Monaco, en s'assurant qu'elles soient applicables aux enquêtes de corruption (recommandation vi) ;*
13. *Le GRECO avait recommandé de faire en sorte que les incriminations du crime organisé et de ses notions voisines (bande organisée, association de malfaiteurs) constituent une circonstance aggravante pour un large éventail d'infractions de corruption. (recommandation xi)*

¹ Les autorités monégasques citent des éléments de cette réponse :

- « S'agissant du projet de loi n° 778, relative à l'administration et à l'organisation judiciaires, la Commission reste dans l'attente de la finalisation de l'étude technique portant sur le dispositif du projet de loi par Monsieur le Professeur Thierry Serge RENOUX. Ce dernier devrait la communiquer très prochainement. Le vote de ce texte étant considéré comme une priorité pour notre Assemblée, il pourrait être inscrit à l'ordre du jour d'une Séance Publique Législative de la Session de printemps ».
- « Concernant le projet de loi n° 880, portant réforme des Codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquête, les Services Juridiques du Conseil National l'étudient avec attention. Toutefois, le calendrier législatif particulièrement chargé de ce début d'année et le dépôt prochain de deux textes majeurs – réforme du droit économique et des retraites du secteur privé – ne permettent assurément pas d'envisager un vote lors de la Session de printemps. En revanche, il pourrait raisonnablement être inscrit à l'ordre du jour d'une Séance Publique législative de la Session d'automne ».

14. *Le GRECO avait recommandé d'amender le régime de la confiscation applicable à la corruption (en l'absence de blanchiment ou de crime organisé) afin qu'il soit clairement obligatoire dans les divers cas de figure de la corruption, et applicable aux produits tangibles et intangibles, directs ou indirects, à leur contre-valeur, et aux avoirs illicites qui ont été mêlés à des avoirs légitimes. (recommandation xiv)*
15. *Le GRECO avait recommandé de prévoir la possibilité de confiscation des produits de la corruption détenus par des tierces personnes qui connaissaient ou devaient savoir la nature illicite de ces produits, et envisager d'introduire la possibilité de confiscation en l'absence de condamnation. (recommandation xv)*
16. *Le GRECO avait recommandé de prévoir un régime des mesures temporaires applicable à la corruption en tant que telle qui permette de sécuriser à un stade précoce de l'enquête les diverses formes d'avoirs susceptibles d'être confisqués, et prévoir si nécessaire des dispositifs complémentaires permettant de gérer les avoirs saisis. (recommandation xvi)*
17. Le GRECO avait noté dans le rapport RC que le projet de loi n°880 cité précédemment prévoit de nouvelles dispositions claires visant a) à garantir le secret de l'instruction (article 9 du projet), en accord avec la recommandation v ; b) à introduire, conformément à la recommandation vi, certaines techniques spéciales d'enquête en plus des écoutes téléphoniques déjà introduites en 2007 comme la sonorisation et la fixation d'image, l'infiltration (articles 13 à 15 du projet) dont l'application aux cas graves de corruption (indépendamment d'un dossier de crime organisé) restait à préciser; c) à faire en sorte que les incriminations de crime organisé constituent une circonstance aggravante applicable en relation avec les infractions de corruption (article 6 du projet), en accord avec la recommandation xi; d) à introduire l'obligation pour le tribunal de prononcer la confiscation du produit des infractions de prise illégale d'intérêt, de corruption et de trafic d'influence, y compris en l'absence de blanchiment ou de criminalité organisée (article 7 du projet), conformément à la recommandation xiv; e) à introduire la possibilité de confiscation des produits des infractions de prise illégale d'intérêt, de corruption et de trafic d'influence qui seraient détenus par des tierces personnes qui connaissaient ou devaient savoir la nature illicite de ces produits (article 7 du projet), en accord avec la première partie de la recommandation xv (la seconde partie ayant fait l'objet d'un examen satisfaisant de la part de la Principauté au stade du rapport RC) ; f) à modifier l'article 596-1 du Code de procédure pénale en étendant les possibilités de saisie au cas de corruption et de trafic d'influence (article 18 du projet) et à introduire de nouvelles facilités de gestion des avoirs sujets à des mesures temporaires.
18. Dans l'attente de l'adoption du projet de loi n° 880 et de quelques clarifications souhaitables, le GRECO avait considéré les recommandations v, vi, xi, xiv, xv et xvi partiellement mises en œuvre.
19. Les autorités monégasques, comme indiqué précédemment, font à présent état de l'adoption récente, du projet de loi n°880 en question, qui est devenu la Loi n°1.394 du 9 octobre 2012 (publiée le 12 octobre 2012).
20. Le GRECO relève que le projet de loi n°880, en devenant la Loi n°1.394, semble avoir subi quelques modifications depuis son précédent examen par le GRECO. S'agissant des recommandations v, xi, xiv et xv, les préoccupations sous-jacentes sont toutefois reflétées dans la version finalement adoptée de la Loi.

21. S'agissant de la recommandation vi et des techniques spéciales d'enquête, la version finale de la loi ci-dessus a quelque peu évolué par rapport à la version initiale. Elle permet le recours à la surveillance électronique et à l'infiltration dans les enquêtes qui concernent notamment des formes de « criminalité et de délinquance organisée » (articles 106-12 et 106-17 nouveaux du Code de Procédure Pénale). Le GRECO comprend que l'introduction de la nouvelle circonstance aggravante de la commission en « bande organisée » en relation avec les infractions des articles 114 à 121 du Code pénal (c'est-à-dire toutes les nouvelles incriminations de corruption et de trafic d'influence prévues au même Code) – en résultat de la recommandation xi – permet d'appliquer ces nouvelles techniques d'enquête en relation avec les cas graves de corruption et de trafic d'influence. Les livraisons surveillées, dont l'utilité est de plus en plus reconnue par d'autres pays (par exemple dans le cadre de paiements de corruption surveillés), ne restent possibles qu'à l'égard des dossiers de corruption visés à l'Ordonnance n° 605 du 1^{er} août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée : c'est-à-dire en relation avec le crime organisé et à la demande d'un pays étranger (article 20 de l'Ordonnance). Ce dispositif est donc de peu d'utilité pour la lutte contre la corruption en tant que telle, d'autant que la portée des infractions de corruption est moindre que celle des nouvelles infractions du Code pénal et que la question de la présence d'infractions de corruption spécifiques dans l'Ordonnance est appelée à être revue dans le cadre des recommandations du GRECO du Troisième Cycle d'Evaluation. La Principauté pourrait donc poursuivre sa réflexion sur l'introduction des livraisons surveillées dans le Code pénal et leur application dans les dossiers de corruption graves. Cela dit, et en gardant à l'esprit que les écoutes téléphoniques sont d'ores et déjà possibles depuis 2007 pour les enquêtes de corruption, le GRECO est dans l'ensemble satisfait que des mesures aient été prises dans le sens des préoccupations sous-jacentes de la présente recommandation.
22. S'agissant des mesures temporaires et de la recommandation xvi, le GRECO note avec satisfaction que le nouvel article 596-1 du Code de Procédure Pénale prévoit explicitement l'application des mesures temporaires en matière de corruption et de trafic d'influence (mais aussi de blanchiment de capitaux). Les autorités monégasques avaient annoncé que de nouvelles mesures seraient également prises en matière de gestion des avoirs sujets à de telles mesures. Or, cela ne ressort pas clairement des dispositions de l'article ci-dessus et il n'a pas été apporté de précision en la matière. Le GRECO ne peut donc que maintenir sa conclusion précédente « partiellement mise en œuvre ». Au surplus, le GRECO attire l'attention des autorités monégasques sur le fait que si l'Ordonnance n°605 semble prévoir un mécanisme de confiscation spécifique (article 16), en revanche elle ne traite pas des mesures temporaires.
23. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations v, xi, xiv et xv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. La recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante. La recommandation xvi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

24. *Le GRECO avait recommandé de donner la possibilité aux procureurs et juges d'instruction, dans les enquêtes sensibles comme celles touchant à la corruption et à d'autres infractions souvent connexes (tels que le blanchiment et la criminalité organisée), de mobiliser directement les officiers de police judiciaire et de leur donner les instructions opportunes sans l'intermédiaire des organes hiérarchiques respectifs.*
25. Dans le rapport RC d'octobre 2010, le GRECO avait pris note des justifications données par les autorités monégasques en faveur du maintien de la situation actuelle et constaté l'absence de

toute suite donnée à la recommandation vii. Celle-ci était de ce fait considérée comme non mise en œuvre par le GRECO.

26. Aux fins du présent addendum, les autorités monégasques se contentent de réitérer² les justifications déjà avancées en octobre 2010.
27. Le GRECO constate que cette recommandation n'a pas fait l'objet d'un examen avec un nouveau regard. Il ne peut que conclure que la recommandation vii reste non mise en œuvre.

Recommandation ix.

28. *Le GRECO avait recommandé de a) préciser le champ d'application de l'immunité parlementaire par rapport aux étapes de la procédure judiciaire ; b) clarifier la procédure à suivre en matière de levée de l'immunité ; et c) adopter des lignes directrices susceptibles de guider la décision des parlementaires en matière de levée de l'immunité en fonction des infractions concernées.*
29. Le GRECO rappelle que le champ d'application et la levée de l'immunité (inviolabilité) parlementaire sont des questions qui n'ont jamais été réglées dans les textes monégasques. Dans le rapport RC, les autorités du pays avaient indiqué qu'un projet de loi modifiant la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National était actuellement à l'étude devant ce dernier et que cela serait une bonne opportunité pour le Conseil de combler la lacune ci-dessus (avec les aménagements additionnels nécessaires dans le règlement intérieur de cette assemblée). En l'absence de mesure concrète, le GRECO avait considéré cette recommandation non mise en œuvre.
30. Les autorités monégasques ne font pas état de nouveaux développements en la matière et comme le constate le GRECO, le projet de loi modifiant la loi n° 771 du 25 juillet 1964 n'a pas encore abouti. Les autorités se contentent à présent d'indiquer que c'est au Conseil National qu'il appartient de fixer en interne des mécanismes de levée de cette immunité et que le Gouvernement n'a pu qu'appeler l'attention du Conseil sur les recommandations du GRECO formulées sur ce point à l'occasion des courriers adressés au Conseil National en date des 21 octobre 2010 et 24 février 2012 (voir aussi le paragraphe 6 ci-dessus).
31. Le GRECO déplore l'absence de toute avancée sur cette question, et en l'absence d'informations plus concrètes quant à d'éventuels travaux pertinents du Conseil National, il semble qu'elle n'ait pas même été examinée ou débattue sur le fond.
32. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste non mise en œuvre.

² « En dehors des cas où un fonctionnaire de police est lui-même mis en cause, les investigations sur des faits de corruption mettant en cause une personne disposant d'une autorité publique impliquent généralement que l'autorité judiciaire saisisse le Directeur de la Sûreté Publique, officier de police judiciaire, qui charge du dossier le service compétent, en l'occurrence la Section des Enquêtes Financières. Dans ce cas, les enquêteurs exécutent les délégations du magistrat mandant. La hiérarchie administrative doit garder sa compétence dans l'organisation des services, ce qui est une garantie de bonne gestion des ressources, mais également celle d'une bonne exécution des délégations reçues.

Les autorités monégasques rappellent également que les commissions rogatoires des juges d'instruction, ou les instructions émanant du Parquet, sont adressées au Directeur de la Sûreté Publique, lui-même officier de police judiciaire, qui est chargé de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour l'exécution des délégations judiciaires. L'attribution des dossiers est effectuée selon la répartition des compétences en vigueur au sein des services de police. Dès que le Directeur de la Sûreté Publique a attribué l'enquête à un service, l'enquêteur en charge du dossier prend attache avec le magistrat mandant. A ce stade le rôle de la hiérarchie policière est de veiller à une exécution de qualité dans les délais requis. »

Recommandation x.

33. *Le GRECO avait recommandé d'abolir, comme cela est envisagé, l'obligation faite à l'autorité judiciaire, en vertu de l'article 14 de l'Ordonnance du 9 mars 1918, d'obtenir des autorisations à plusieurs niveaux pour poursuivre et juger les fonctionnaires, employés administratifs et militaires monégasques.*
34. Le GRECO avait pris note du fait que l'article 102 du projet de loi n° 778 *relative à l'administration et à l'organisation judiciaires*, déposé au Conseil National en 2004, vient abroger l'ordonnance du 9 mars 1918 et supprime ainsi l'obligation faite à l'autorité judiciaire d'obtenir des autorisations à plusieurs niveaux pour poursuivre et juger les fonctionnaires, employés administratifs et militaires monégasques. Le GRECO rappelle que même si les autorités monégasques estiment que cette disposition serait en réalité caduque depuis 1976, il juge préférable de la supprimer afin d'éviter toute ambiguïté possible en pratique. Le GRECO avait donc jugé cette recommandation partiellement mise en œuvre.
35. Les autorités monégasques font une nouvelle fois référence aux informations communiquées au paragraphe 6 du présent rapport, à savoir que le projet de loi n° 778 n'a pas encore été adopté et que le Gouvernement Princier n'a pu qu'attirer l'attention du Président de cette Assemblée sur l'urgence que revêtait l'examen et le vote de ce texte (courriers en date des 21 octobre 2010, 9 septembre 2011 et 24 février 2012, et réponse du Président du Conseil National en date du 2 mars 2012).
36. Compte tenu de l'absence d'avancée depuis le rapport RC, le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii.

37. *Le GRECO avait recommandé de a) adopter un cadre législatif de base qui libéralise l'accès aux documents et informations détenus par l'Etat et qui prévoit la motivation des décisions de refus et les conditions dans lesquelles la délivrance peut exceptionnellement être refusée ; b) mettre en place un dispositif qui permette de réexaminer sur des bases objectives, le cas échéant, les refus de délivrance de ces informations ; c) rendre public un plus grand nombre de documents importants qui témoignent de l'action et du fonctionnement de l'administration.*
38. Le GRECO rappelle que dans le rapport RC, la recommandation xviii avait été considérée partiellement mise en œuvre. Le GRECO attendait en effet un certain nombre de mesures complémentaires: « (...) il apparaît qu'il n'a pas encore été donné de suites aux deux premiers points de la recommandation et que la Principauté ne dispose toujours pas d'un cadre juridique général sur l'accès aux informations publiques qui fasse du libre accès un principe et le refus d'information une exception ; d'ailleurs les textes communiqués par les autorités concernant la motivation des actes administratifs n'abordent pas la motivation des refus à des demandes d'information. Le GRECO note avec intérêt qu'une réflexion soit engagée sur la question de l'accès aux documents d'archive, mais le GRECO aurait apprécié que celle-ci s'étende aussi aux documents d'actualité, dont l'accès est crucial pour garantir une meilleure transparence de l'activité de l'administration. » (paragraphe 108 du rapport RC).
39. Les autorités monégasques font à présent référence à l'adoption récente d'un nouveau texte législatif, à savoir [l'Ordonnance Souveraine n° 3.413 du 29 août 2011 portant diverses mesures relatives à la relation entre l'Administration et l'Administré](#). Ce texte consacre un titre spécifique

aux documents administratifs (articles 21 et suivants). Il garantit le droit d'accès des personnes aux documents administratifs, il fixe un délai de 4 mois pour répondre à une demande et requiert la motivation des décisions négatives, il permet l'obtention de copies de documents ou leur consultation sur place selon le cas, il précise dans des conditions limitatives, les documents auxquels l'administré ne peut avoir accès dès lors que cet accès serait susceptible de porter atteinte à des secrets ou à des intérêts légitimement protégés. Il prévoit par ailleurs que le refus d'accès d'un administré à un document administratif doit être motivé et peut faire l'objet d'un recours administratif préalable formé auprès du Ministre d'Etat (qui transmet la demande au Conseiller-médiateur) ou d'un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal Suprême. Dans la version du 29 août 2011, ladite Ordonnance prévoyait en son article 22 que les personnes désireuses de faire valoir leur droit d'accès aux documents administratifs devaient justifier d'un intérêt légitime. Au vu des réserves émises dans l'avant-projet du présent rapport daté du 24 août dernier, adressé pour commentaires aux autorités monégasques, ces dernières ont amendé cette condition restrictive par une nouvelle Ordonnance du 6 septembre 2012 (publiée le 14 septembre).

40. Un séminaire a été organisé pour présenter aux Chefs de service de l'Administration les modalités de mise en œuvre de cette Ordonnance Souveraine.
41. S'agissant du fonctionnement de l'Administration et de l'action du Gouvernement, un nouveau portail de l'Administration a été mis en place au début de l'année 2012. Il contient, notamment, une partie spécifique dédiée à l'action gouvernementale et une partie relative au service public qui regroupe tout un ensemble d'informations destinées aux usagers.
42. Le GRECO prend note avec satisfaction de l'adoption en août 2011 de ce cadre législatif traitant notamment de l'accès aux informations et documents administratifs, dont le contenu reflète sur ce point les attentes de la présente recommandation, y compris en ce qui concerne les nouvelles voies de recours contre un éventuel refus. Dans ce contexte, le GRECO apprécie la réactivité du Gouvernement monégasque qui a finalement supprimé la condition tirée de l'existence d'un « intérêt légitime » pour permettre au droit d'accès de s'exercer. Le GRECO profite d'ailleurs de cette occasion pour rappeler l'un des principes de base posés par le Conseil de l'Europe depuis juin 2009 avec la Convention sur l'accès aux documents publics (STCE 205), à savoir que « Le demandeur d'un document public n'est pas tenu de donner les raisons pour lesquelles il souhaite avoir accès au dit document. » (article 4 alinéa 1). Les mesures d'accompagnement prises (sensibilisation des chefs de service) vont-elles-aussi dans le sens voulu. Le GRECO encourage la Principauté à donner à ces règles importantes une application aussi étendue que possible.
43. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xx.

44. *Le GRECO avait recommandé de clarifier les catégories de personnels concernés par les dispositions administratives et pénales touchant aux droits et obligations des fonctionnaires et contractuels, et s'assurer que ces dispositions couvrent toutes les catégories pertinentes de personnels agissant pour le compte de l'Etat ou de la commune.*
45. Le GRECO avait considéré cette recommandation partiellement mise en œuvre au vu des projets législatifs initiés a) en matière administrative dans le cadre d'un projet d'ordonnance visant les catégories de personnels non titulaires qui viendrait compléter le statut des fonctionnaires de l'Etat (lui-même en cours de révision) ; b) en matière pénale dans le cadre des nouvelles

incriminations de corruption d'agents public prévues par le projet de loi n° 880 cité précédemment (voir paragraphe 6).

46. Les autorités monégasques rappellent une nouvelle fois l'importance du projet de loi n°880 portant réforme des codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquête, adopté et entré en vigueur en octobre 2012 (voir paragraphe 6). Elles confirment que son article préliminaire donne une définition élargie des personnes soumises à la réglementation de la corruption active et passive, définition qui permet, par le biais de la notion de « personne dépositaire de l'autorité publique, ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public », de viser toutes les catégories de personnes concernées. S'agissant du projet d'ordonnance souveraine concernant les agents non titulaires de l'Etat, le contenu de ce texte a été porté à la connaissance du Conseil National ainsi qu'à la Commission de la Fonction Publique au sein de laquelle siègent les différents syndicats représentatifs de la Fonction Publique monégasque. Lors de la discussion du présent rapport, les autorités monégasques ont confirmé que les divers types de personnels y compris ceux de rang élevé ou bénéficiant traditionnellement d'un statut particulier seront couverts par ces dispositions (directeurs, conseillers spéciaux, personnels recrutés ou au service de la famille princière, membres du gouvernement etc.). Enfin, le projet de loi n°895 modifiant la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat a été déposé au Conseil National le 14 décembre 2011. Il définit les différentes catégories d'agents publics de l'Etat et prévoit une disposition spécifique sur le comportement des agents face aux cadeaux et autres propositions d'avantages. Les règles du personnel communal étant normalement calquées sur la réglementation nationale, des dispositions similaires seront prises aussi au niveau communal pour aligner les textes applicables au personnel statutaire et contractuel.
47. Le GRECO prend note des diverses initiatives ci-dessus, qui demeurent pour l'heure des projets législatifs. La réforme du statut des agents de l'Etat, avec la reconnaissance du personnel contractuel (qui représente 50% ou plus des agents employés dans les divers services de l'Etat) aux côtés des fonctionnaires titulaires de la fonction publique semble aller dans le sens de la clarification voulue par la présente recommandation.
48. Le GRECO conclut que la recommandation xx reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxi.

49. *Le GRECO avait recommandé de a) compléter rapidement – avec une attention particulière pour la police et les magistrats – les droits et obligations des fonctionnaires et agents contractuels de l'Etat et de la commune par des dispositifs anti-corruption, en particulier réglementer les conflits d'intérêt plus généralement et réglementer de manière restrictive la question des cadeaux ; et b) prévoir des mécanismes de contrôle du respect de ces obligations.*
50. Le GRECO avait pris note, dans le rapport RC, de divers projets, notamment la mise en place d'un code de déontologie pour les divers agents de l'Etat (fonctionnaires ou non) qui réglerait entre autres les conflits d'intérêts ainsi que l'introduction de l'interdiction générale des dons et cadeaux (sauf ceux d'usage ou de courtoisie) et d'un dispositif de déclaration de ceux-ci dans le cadre de la réforme du statut des fonctionnaires de l'Etat et des règles applicables aux agents contractuels. Il était également indiqué que la question du pantouflage serait réglée à l'avenir également pour les fonctionnaires (et que c'était déjà le cas pour les agents contractuels). Les autorités monégasques indiquaient que la loi n°1364 de novembre 2009 portant statut de la magistrature comprenait des règles d'éthique et de déontologie soumises au contrôle du Haut

Conseil de la Magistrature et que l'attention de la Commune serait appelée sur ces mesures. Le GRECO avait donc considéré cette recommandation partiellement mise en œuvre.

51. Les autorités monégasques fournissent les nouvelles informations suivantes. En matière de conflits d'intérêt, l'article 18 de [l'Ordonnance Souveraine n° 3.413 du 29 août 2011 portant diverses mesures relatives à la relation entre l'Administration et l'Administré](#) prévoit que les membres d'un organisme consultatif ne peuvent prendre part aux délibérations lorsqu'ils ont un intérêt personnel à l'affaire qui en fait l'objet. L'[arrêté ministériel n° 2011-468](#) portant application de cette Ordonnance édicte par ailleurs les obligations déontologiques auxquelles sont soumis les fonctionnaires en matière de cadeaux, notamment. Des obligations analogues figurent à l'article 10 du [projet de loi n° 895](#)³ modifiant la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat déposé au Conseil National au mois de décembre 2011.
52. Dans les informations communiquées en octobre 2012, les autorités monégasques précisent que l'Arrêté Ministériel n°2011-468 a finalement été modifié et complété à nouveau (par le biais de l'Arrêté Ministériel n°2012-586 du 11 octobre 2012), notamment en matière de prévention des conflits d'intérêts. Un nouvel article 8 oblige les fonctionnaires à éviter tout conflit d'intérêts, réel ou potentiel, susceptible d'influer ou de paraître influencer sur l'exercice de la fonction. Toute personne concernée est tenue de déclarer une telle situation à son autorité hiérarchique. Elles apportent également des assurances selon lesquelles les règles du statut de la fonction publique sont applicables par analogie au personnel contractuel de par les clauses de leur contrat d'engagement. Par ailleurs, la réglementation de l'Arrêté Ministériel n°2011-468 s'applique à l'ensemble du personnel de l'exécutif qui se trouve sous la responsabilité du Ministre d'Etat. Ce principe est clairement posé par le nouvel article 9 inséré par l'Arrêté Ministériel n°2012-586 : ceci couvrirait l'ensemble du personnel d'Etat, y compris les forces de polices, mais non les magistrats, fonctionnaires et agents relevant des services judiciaires. Pour ces derniers, un arrêté directorial a été préparé en vue de compléter les règles existantes, notamment en matière de cadeaux. Il sera publié après consultation du Haut Conseil de la Magistrature.
53. Les autorités monégasques ont appelé l'attention du Maire par lettres en date des 26 septembre 2011 et 6 mars 2012 sur l'adoption de dispositions équivalentes pour les fonctionnaires et agents de la Commune. Le Maire a fait savoir par lettre en date du 29 mars 2012 que le Conseil Communal, réuni en Commission Plénière le 27 mars 2012, s'était déclaré favorable à la transposition de ces dispositions qui devraient être édictées prochainement dans un arrêté municipal. Ce processus est actuellement en cours.
54. Enfin, une [Ordonnance Souveraine n° 3.410 du 16 août 2011 portant création de l'Inspection Générale de l'Administration](#), a institué auprès du Ministre d'Etat, une Inspection Générale de l'Administration et en a défini ses missions, notamment de contrôle et d'inspection.
55. Le GRECO prend note des informations ci-dessus. Il relève que Monaco complète peu à peu son dispositif sur l'intégrité des agents. Dans l'attente d'une révision du statut des fonctionnaires et de l'élaboration d'une Ordonnance sur les autres catégories de personnels (voir aussi la recommandation précédente xx) qui permettrait l'élaboration d'un véritable cadre déontologique consolidé, la réglementation manque de cohérence : a) le statut des fonctionnaires aborde les conflits d'intérêts uniquement liés à une entreprise relevant de l'autorité ou en relation avec le

³ L'article 10 du projet se lit comme suit : «Le fonctionnaire ne doit ni solliciter, ni accepter de cadeaux, ou tout autre avantage qui pourraient influencer ou paraître influencer sur l'impartialité avec laquelle il doit exercer ses fonctions, ou qui pourraient constituer ou paraître constituer une récompense en rapport avec ses fonctions. Ne sont pas concernés les cadeaux relevant de l'hospitalité ou de la courtoisie en usage.(...) »

service de l'agent ; b) l'Arrêté Ministériel n°2011-468 couvre plus largement les situations de conflits d'intérêts, indépendamment du contexte. .

56. Concernant les cadeaux / dons, le GRECO note là aussi quelques avancées, mais il relève également des incohérences dans la réglementation en vigueur ou en projet. L'arrêté ministériel n. 2011-468 pose le principe de l'interdiction des dons mais se limite aux dons susceptibles de compromettre l'intégrité de l'agent, alors que l'article 10 du projet de loi n°895 fait référence à la protection de l'intégrité objective (« avantage qui pourraient influencer ou paraître influencer sur l'impartialité » ce qui est une bien meilleure approche). Par ailleurs, si l'arrêté et l'article 10 du projet de loi autorisent tous deux les cadeaux d'usage relevant de la courtoisie ou de l'hospitalité, l'arrêté est le seul texte à limiter cette exception au contexte « d'événements traditionnels telles que notamment les fêtes de fin d'année » (article 3). Le GRECO trouverait donc opportun que les textes soient aussi cohérents que possibles, mais aussi plus strict : la situation en pratique à Monaco, citée déjà dans le Rapport d'Evaluation, justifie l'introduction d'un cadre réglementaire ambitieux, solide et clair avec une interdiction de principe de tous dons en argent ou en nature. L'existence d'une exception formulée aussi vaguement que celle ci-dessus (« événements traditionnels...notamment ») laisse en effet la porte ouverte aux abus⁴. L'expérience des autres pays membres du GRECO a aussi montré que l'exception applicable aux cadeaux ou dons relevant de l'hospitalité ou de la courtoisie peut continuer de poser problème, en particulier s'agissant des agents publics de rang élevé (voyages et séjours offerts à l'étranger, invitations à des manifestations coûteuses et prisées, cadeaux protocolaires de valeur etc.). La Principauté devrait donc poursuivre ses efforts en matière de réglementation de dons et cadeaux. Enfin, la question reste également en attente de réglementation s'agissant du personnel judiciaire.
57. Pour conclure sur cette première partie de la recommandation, les suites données à ce jour restent insuffisantes. Le GRECO note avec satisfaction que la Commune indique vouloir adopter des mesures en ces domaines.
58. Concernant la seconde partie de la recommandation, les informations communiquées ou disponibles dans les textes, ne permettent pas au GRECO de conclure qu'un mécanisme de gestion / contrôle existe, qui s'appuierait sur un dispositif de déclaration, appréciation, acceptation ou rejet concernant les cadeaux / dons et les conflits d'intérêt. Concernant ce dernier point, cela découle du caractère encore embryonnaire de la réglementation en la matière. L'arrêté n°2011-468 prévoit seulement que l'agent concerné déclare les conflits d'intérêts à son supérieur. Il n'est pas précisé ce qu'il advient par la suite, quel est le rôle de la hiérarchie etc. Concernant les cadeaux / dons, le même texte se borne là aussi à indiquer que si un cadeau inacceptable ne peut être refusé « pour raison de service », le fonctionnaire informe sans délai l'autorité hiérarchique. L'arrêté ne précise pas la portée de l'expression « pour raison de service », ni ce qu'il advient alors du cadeau, quel est le rôle de la hiérarchie dans ce cas et plus généralement, que faire si un agent contrevient à l'arrêté ou s'il a des doutes sur l'admissibilité d'un cadeau etc. Les autorités monégasques font référence à l'Inspection Générale de l'Administration mais en l'absence de plus d'informations, le GRECO ne peut apprécier dans quelle mesure l'institution est effectivement chargée d'une mission sur les questions qui font l'objet de la première partie de la recommandation xxi⁵.

⁴ Si l'article 2 interdit au fonctionnaire de solliciter des fonds, rien ne lui interdit d'accepter de tels fonds tant en vertu de l'article 2 que de l'article 3.

⁵ L'IGA n'est pas une création si récente puisqu'un « Inspecteur Général de l'Administration » existait déjà depuis 1978 sans que l'EEG n'ait pu obtenir lors de la visite sur place aucune information sur le travail concret, présent ou passé, de cette institution (déjà chargée d'une mission de contrôle et d'inspection avant 2011). Il est toutefois incontestable que l'Ordonnance Souveraine renforce les moyens de l'IGA, une question déjà examinée dans le Rapport RC (recommandation xix).

59. Le GRECO conclut que la recommandation xxi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxii.

60. *Le GRECO avait recommandé de, s'agissant de l'ensemble des agents de l'Etat et la commune – avec une attention particulière pour la police et les magistrats – a) inclure les questions de prévention de la corruption dans la formation initiale des nouveaux agents; b) engager pour l'ensemble des services et des agents en poste des actions de formation et de sensibilisation aux nouvelles règles recommandées dans ce rapport et en profiter pour informer le public du comportement attendu de la part des agents publics ; et c) adopter et diffuser un code de conduite ou d'éthique pour les agents publics qui puisse servir de référence dans les situations concrètes.*
61. Le GRECO avait pris note des efforts de communication déjà consentis autour de la problématique de la corruption (conférence, brochure). Des actions d'information systématique à destination des agents publics en place et nouvellement recrutés étaient annoncées, et un projet de code de déontologie était à un stade avancé de préparation. Le GRECO avait donc considéré cette recommandation comme partiellement mise en œuvre.
62. Les autorités monégasques indiquent dans les dernières informations soumises que l'arrêté Ministériel n° 2011-468 portant application de l'Ordonnance Souveraine 3.413 du 29 août 2011 portant diverses mesures relatives à la relation entre l'Administration et l'Administré (cité précédemment – voir paragraphes 39 et suivants) constitue le cadre réglementaire applicable aux fonctionnaires et agents de l'Etat en matière de déontologie. De plus, une rubrique spécifique intitulée « déontologie » a été créée sur le site intranet de l'administration, dans sa partie « fonction publique » qui reprend notamment cet Arrêté Ministériel. Par ailleurs, une information spécifique a été incluse dans le [N°37, édition du mois d'avril 2012, du Journal interne de l'Administration](#) afin de rappeler aux fonctionnaires et agents les dispositions de ce texte. De même, le nouveau portail internet du Gouvernement www.gouv.mc informera les usagers du comportement attendu de la part des agents publics. Comme indiqué dans le rapport RC, un module spécifique sur la lutte contre la corruption et la déontologie a été inclus fin 2010 dans la formation des nouvelles recrues monégasques intégrant l'administration (les cadres essentiellement) et plus de 300 fonctionnaires et agents ont suivi ces cours. L'effort de formation en matière d'intégrité sera renforcé à compter de 2013 par la création d'un atelier spécifique. Enfin, les autorités monégasques ont organisé à Monaco, le 27 octobre 2011, le 3^{ème} congrès du DELFICO (Groupe Européen de Recherche sur la Délinquance Financière et la Criminalité Organisée) qui a été l'occasion de sensibiliser le public et les acteurs de la société civile sur les enjeux de la lutte contre la corruption et de présenter les dispositions contenues dans le projet de loi déposé au Conseil National. A l'occasion de ce Séminaire, des ateliers de travail ont été organisés spécifiquement à l'attention des magistrats et de la police.
63. S'agissant de l'autorité communale, le Maire a fait savoir, par lettre en date du 29 mars 2012 que le Conseil Communal, réuni en Commission Plénière le 27 mars 2012, s'était déclaré favorable à la transposition de ces dispositions qui devraient être édictées prochainement dans un arrêté municipal. Dans l'immédiat, les dispositions contractuelles faisant l'objet du chapitre « déontologie » qui sont insérées dans les contrats des agents de l'Etat ont été communiquées à la Mairie pour qu'elles puissent être intégrées également dans les contrats des personnels communaux.

64. Le GRECO prend note des informations ci-dessus concernant l'effort de formation et d'information des agents, mais aussi du public quant au comportement attendu de la part des services de l'Etat sur les questions d'intégrité et concernant les suites que la Commune entend donner à la recommandation dans son ensemble. Dans l'ensemble, le GRECO est satisfait des mesures prises au titre des deux premiers éléments de la recommandation. La principale insuffisance tient finalement à la qualité de l'information donnée, qui découle du peu de normes existantes. En effet, s'agissant du troisième élément de la recommandation, le GRECO regrette que le projet de code de déontologie que les autorités monégasques annonçaient dans le Rapport RC (et qui devait être adopté fin 2010 selon le paragraphe 127), n'a apparemment pas été mené à terme. Le GRECO – même s'il avait suggéré quelques améliorations possibles – avait eu l'occasion d'apprécier toute la pertinence de ce projet de texte touchant les règles de bonne conduite générale (respect des individus par exemple), respect de l'impartialité réelle et objective (perçue), prévention de la corruption (question des privilèges, cadeaux, conflits d'intérêt), application des mécanismes disciplinaires. En comparaison, l'arrêté Ministériel n° 2011-468 (portant application de l'Ordonnance Souveraine 3.413 du 29 août 2011 concernant diverses mesures relatives à la relation entre l'Administration et l'Administré – voir paragraphes 39 et 62 ci-dessus) ne peut constituer une alternative qui répondrait aux attentes de la présente recommandation. Le texte comporte en tout et pour tout six articles et ceux-ci sont consacrés seulement aux cadeaux. Le GRECO rappelle une nouvelle fois l'existence de la [Recommandation N° R \(2000\) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics](#), dont le Code modèle en annexe et l'[Exposé des motifs](#) peuvent fournir des sources d'inspiration concrète. Enfin, comme indiqué à la recommandation précédente (voir paragraphe 52), la réglementation générale citée ci-dessus ne s'applique pas à l'ensemble du personnel judiciaire pour lequel il est prévu d'adopter des textes et règles spécifiques. En conclusion, au vu des insuffisances dans les textes et leur portée, le GRECO ne peut donc considérer la présente recommandation comme pleinement mise en œuvre.

65. Le GRECO conclut que la recommandation xxii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxiii.

66. *Le GRECO avait recommandé d'introduire un mécanisme de gestion et de contrôle des conflits d'intérêts des membres d'assemblées publiques élues.*

67. Le GRECO avait jugé cette recommandation partiellement mise en œuvre au vu des projets d'amendements du Code pénal visant à introduire l'incrimination de la corruption et du trafic d'influence, mais aussi de la prise illégale d'intérêts, pour les membres d'assemblées élues (par le biais du projet de loi n° 880 *portant réforme des codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquête* – voir paragraphes 5 et suivants du présent rapport). Le GRECO avait toutefois souligné que même en cas d'adoption de ces incriminations, ceci serait insuffisant dans la mesure où la recommandation visait d'abord la gestion et le contrôle des conflits d'intérêt, la sanction pénale n'étant que le stade ultime éventuel d'un tel processus.

68. Les autorités monégasques ont fait part de l'adoption du projet de Loi n°880, devenu la Loi n°1.394 du 9 octobre 2012, qui incrimine la prise illégale d'intérêts. Les autorités indiquent aussi que s'agissant de la question du contrôle des conflits d'intérêts des membres d'assemblées publiques élues, il appartient à ces assemblées de fixer en interne des mécanismes de gestion et de contrôle. Par conséquent, le Gouvernement n'a pu qu'appeler l'attention de ces Assemblées

sur les recommandations formulées par le GRECO sur ce point⁶. Le Maire a fait savoir par lettre en date du 29 mars 2012 que le Conseil Communal « a décidé d'établir un règlement intérieur du Conseil Communal afin d'introduire un mécanisme de gestion et de contrôle des conflits d'intérêt des membres des assemblées élues tel que recommandé par le GRECO ».

69. Le GRECO prend note de l'absence de nouveaux développements et conclut que la recommandation xxiii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxiv.

70. *Le GRECO avait recommandé de a) rappeler à tous les agents publics et administrations le devoir de signalement des infractions, prévu à l'article 61 du Code pénal, en précisant si nécessaire que celui-ci permet de signaler directement les soupçons d'infractions aux autorités judiciaires sans passer par la hiérarchie, et qu'il est compatible avec les autres obligations professionnelles (secret, discrétion, respect de la hiérarchie notamment); b) introduire un mécanisme de protection contre d'éventuelles représailles, pour les agents publics qui signalent en toute bonne foi des soupçons d'infractions; c) compléter ce dispositif de protection administrative par des mesures applicables aux témoins dans le cadre des procédures judiciaires portant sur des infractions de corruption.*
71. Le GRECO avait pris note, dans le rapport RC, de l'intention des services monégasques a) d'inscrire des rappels de l'article 61 du Code de procédure pénale dans le projet de code de déontologie alors en préparation, ainsi que dans des formations à organiser à compter de 2011, ou encore à d'autres occasions (par exemple dans le Journal Mensuel de l'Administration) ; le GRECO avait souligné l'importance de permettre les signalements sans forcément devoir passer par la hiérarchie ; b) d'introduire des mesures spécifiques de protection des fonctionnaires et agents contre d'éventuelles représailles suite à un signalement ; une réflexion était alors engagée sur les modalités d'une telle protection ; c) de l'intention d'introduire le témoignage anonyme dans le cadre de la préparation du projet de loi n° 880 *portant réforme des codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquête* ; le GRECO considérait que cela pouvait constituer, sous certaines conditions (protection parallèle des droits de la défense), une mesure suffisante de protection des témoins dans le contexte de Monaco. Dans l'attente de la concrétisation de ces diverses propositions, la recommandation xxiv était jugée partiellement mise en œuvre.
72. Les autorités monégasques soulignent à présent que s'agissant du devoir de signalement, un rappel aux obligations de l'article 61 du code de procédure pénale a été effectué dans le [N°37, édition du mois d'avril 2012, du Journal interne de l'Administration](#). Pour ce qui est des mesures de protection des témoins, l'article 17 du projet de loi n° 880 ci-dessus – devenu la Loi n°1.394 du 9 octobre 2012 – introduit la possibilité du témoignage anonyme dans certaines procédures judiciaires. Ce dispositif est applicable en cas de menace pour l'intégrité du témoin ou de ses proches et en relation avec les dossiers concernant les infractions passibles d'au moins 5 ans d'emprisonnement. En vertu des nouvelles peines plus sévères prévues par cette même nouvelle loi, les mesures de protection sont applicables en relation avec les diverses infractions de corruption et de trafic d'influence, ainsi que la nouvelle infraction de prise illégale d'intérêts.
73. Dans leurs commentaires soumis au regard de l'avant-projet du présent rapport, les autorités monégasques ont décidé de compléter l'Arrêté Ministériel n° 2011-468 du 29 août 2011 cité sous

⁶ Des courriers ont été adressés au Conseil National en date des 21 octobre 2010, 9 septembre 2011 et 24 février 2012 et au Maire en date du 6 mars 2012.

la recommandation xxi pour tenir compte des recommandations du GRECO. Ces modifications sont intervenues par le biais de l'Arrêté Ministériel n°2012-586 du 11 octobre 2012 (publié le 12 octobre 2012 et modifiant l'Arrêté n°2011-468) : les nouvelles dispositions précisent que l'obligation de discrétion et du secret professionnels ne font pas obstacle au signalement par l'agent, à l'autorité hiérarchique ou judiciaire, de tous faits, pratiques agissements ou comportements susceptibles de constituer un crime ou un délit. L'administration est tenue de protéger une telle personne effectuant des signalements de bonne foi. Les nouvelles dispositions interdisent par ailleurs toute sanction disciplinaire ou mesure susceptible d'affecter négativement le déroulement de la carrière de l'intéressé. Ces règles profitent tant aux fonctionnaires qu'aux autres agents des services exécutifs de la Principauté.

74. Le GRECO constate avec satisfaction qu'au bout du compte, des suites déterminantes ont été données en rapport avec les divers éléments de cette recommandation.
75. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xxv.

76. *Le GRECO avait recommandé de a) renforcer les exigences comptables ainsi que les sanctions correspondantes pour l'ensemble des formes de sociétés, b) assurer leur application aux entités non commerciales (en vertu de la classification juridique monégasque) exposées à des risques potentiels, en particulier les sociétés civiles, et c) prendre les mesures appropriées pour améliorer le professionnalisme de l'ensemble des professionnels de la comptabilité opérant à Monaco.*
77. Le GRECO rappelle que cette recommandation était jugée non mise en œuvre par la Principauté.
78. Les autorités monégasques font à présent référence au fait que la [loi n° 1.385 portant diverses mesures en matière de mise à jour de la législation sur les sociétés anonymes, les sociétés civiles, les trusts et les fondations](#) a été votée le 15 décembre 2011. Ce texte prévoit l'extension des formalités comptables aux sociétés civiles et aux trusts (articles 6 et 7) et des mesures (sanctions pénales) visant à assurer l'accès des commissaires aux comptes et des commissions de surveillance aux documents comptables des fondations (article 8). Les articles 10 et 11 de l'arrêté ministériel n° 2012-182 du 5 avril 2012 sont venus préciser les modalités d'application des obligations concernant les sociétés civiles et les trusts. Les autorités monégasques assurent qu'à ce stade des changements, l'ensemble des activités exercées sous la forme sociétale font l'objet de déclarations comptables et que les documents de clôture de l'exercice sont, dans tous les cas soumis au Répertoire du Commerce et de l'industrie. Concernant le dernier élément de la recommandation, les autorités monégasques rappellent encore une fois que la profession de comptable est encadrée par un ordre des experts comptables et que la présence des grands cabinets d'audits internationaux sur la place monégasque contribue encore à renforcer le professionnalisme.
79. Le GRECO note avec satisfaction les améliorations apportées par la loi n°1.385 de décembre 2011 qui vont globalement dans le sens des deux premiers éléments de la recommandation. Le GRECO en profite pour saluer également le fait que cette loi vise à convertir en titres nominatifs les titres au porteur émis à ce jour par les sociétés⁷. En ce qui concerne le troisième élément de

⁷ Une question qui concerne en premier lieu la lutte contre le blanchiment de capitaux et que le GRECO n'avait donc pas abordé dans le cadre du second cycle, mais qui n'est pas sans relation avec le thème général de la transparence des personnes morales.

la recommandation, le GRECO regrette toutefois qu'apparemment il n'ait pas été pris d'initiatives supplémentaires pour renforcer le professionnalisme des personnes et entités offrant des services comptables à Monaco (qu'ils soient ou non agréés ou membres d'organismes professionnels). Le GRECO invite donc les autorités à poursuivre l'examen de cette question.

80. Le GRECO conclut que la recommandation xxv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxvii.

81. *Le GRECO avait recommandé d'associer les autorités fiscales à la lutte contre la corruption a) en précisant clairement, et par la voie appropriée, l'interdiction de déductibilité des dépenses liées aux divers types de délits et crimes de corruption ; et b) en prenant des mesures pour encourager la détection des possibles cas de corruption et leur signalement aux autorités pénales.*

82. Le GRECO avait considéré cette recommandation partiellement mise en œuvre dans la mesure où un manuel à l'attention des services fiscaux avait été finalisé en septembre 2010, et qu'un projet d'ordonnance avait été préparé, tous deux destinés à mettre en œuvre la présente recommandation. Au-delà du fait que le second texte était à l'état de projet, le GRECO avait relevé des insuffisances importantes, en particulier : a) le fait que ces textes visaient la non-déductibilité et la détection des avantages ou dépenses liées à la corruption dans un cadre très restreint (contexte de la corruption d'agent public étranger en vue d'obtenir ou conserver un marché ou avantage dans le cadre des transactions commerciales internationales) et b) le fait que les textes ne visaient pas explicitement la transmission de tels cas aux autorités pénales, mais apparemment la simple taxation des sommes indûment déclarées.

83. Les autorités monégasques ont préparé un projet d'Ordonnance modifiant l'Ordonnance Souveraine n° 3.152 du 19 mars 1964 sur l'impôt sur les bénéfiques afin d'introduire le principe de non-déductibilité fiscale (de l'impôt sur les bénéfiques) des avantages octroyés ou sommes versées, directement ou indirectement, à une personne afin d'obtenir d'une personne physique ou morale qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte, ou pour avoir accompli un tel acte, en vue d'obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu dans des transactions commerciales. L'Ordonnance Souveraine n°3.957 relative à l'impôt sur les bénéfiques a été adoptée le 5 octobre 2012 et publiée au Journal de Monaco le 12 octobre 2012.

84. Le GRECO prend note des informations ci-dessus qui montrent encore une fois la réactivité des autorités de Monaco. La portée du nouveau texte est certes plus étendue que les projets précédemment communiqués au GRECO mais la non-déductibilité fiscale resterait quand même limitée au contexte de la corruption dans le cadre des marchés publics et des transactions commerciales, même si cela couvre en principe une grande partie des cas susceptibles de se produire en pratique. Le GRECO invite la Principauté à s'intéresser rapidement à la problématique de la détection et du signalement aux autorités pénales des possibles cas de corruption par les agents du fisc (deuxième élément de la recommandation), à laquelle il n'a été donné aucune suite à ce jour.

85. Le GRECO conclut que la recommandation xxvii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxviii.

86. *Le GRECO avait recommandé d'adopter le projet de loi n° 755 « relatif aux incapacités et conditions d'exercice d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou professionnelle » en faisant en sorte que les exclusions prévues s'appliquent plus largement aux infractions de corruption.*
87. Le GRECO rappelle que dans le rapport RC, il n'avait pu que constater l'absence de prise en compte plus large des infractions de corruption dans ce projet de loi n° 755 et l'absence d'avancée dans son adoption. Il avait donc considéré la recommandation comme non mise en œuvre.
88. Les autorités monégasques indiquent que le projet de loi n° 755 *relatif aux incapacités et conditions d'exercice d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou professionnelle*, a finalement été retiré par le Gouvernement pour être intégré dans le « projet de loi de modernisation du droit économique de la Principauté », dit « Code de l'Economie ». Ce projet de loi sera déposé sur le bureau du Conseil National à l'automne de cette année. Le dispositif de ce nouveau projet de loi comporte un chapitre ayant pour titre « Des incapacités et conditions d'exercice d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou professionnelle ». Ce dernier prévoit notamment que toute condamnation définitive à l'une des infractions visées aux articles 113 à 115 ainsi que 118 et 119 du Code pénal relatifs à la corruption des fonctionnaires publics et des employés des entreprises privées, entraîne de plein droit, à titre de peine complémentaire, l'incapacité d'exercer toute activité commerciale, industrielle, artisanale ou professionnelle directement ou par personne interposée, à titre indépendant. La durée de l'incapacité est fixée par la juridiction compétente et ne peut excéder dix ans sauf en cas de récidive où elle peut être définitive.
89. Le GRECO prend note de la préparation du nouveau projet de loi cité ci-dessus, qui semble mieux prendre en compte la problématique de la lutte contre la corruption dans les conditions d'exercice d'activités commerciales ou professionnelles, et donc de la recommandation xxviii. S'agissant d'un projet de loi, le GRECO ne peut toutefois conclure à la pleine mise en œuvre de la présente recommandation et il conviendrait d'étudier plus en détail le contenu des amendements.
90. Le GRECO conclut que la recommandation xxviii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSION

91. Outre les conclusions contenues dans le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur Monaco et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations v, xi, xiv, xv, xviii et xxiv ont à présent été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations iv, x, xvi, xx, xxi, xxii, xxiii, xxv, xxvii et xxviii ont été, ou restent, partiellement mises en œuvre. Les recommandations vii et ix restent non mises en œuvre.
92. Avec l'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints, le GRECO conclut que des 28 recommandations adressées à Monaco, 16 ont été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante à ce jour, 10 ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont toujours pas été mises en œuvre. Les avancées décisives relevées découlent de l'adoption en août 2011 – avec les modifications subséquentes de septembre 2012

– d'un cadre légal de base sur l'accès aux informations et documents administratifs. Plus récemment, l'adoption en octobre 2012 de la *Loi portant réforme des codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquête* introduit des améliorations importantes concernant la confiscation et les mesures temporaires applicables au produit de la corruption. Un cadre de base a également été mis en place pour les donneurs d'alerte au sein du secteur public. Sur les cinq grands thèmes sur lesquels cette évaluation a porté, la Principauté doit encore accomplir des changements : par exemple renforcer les mécanismes préventifs des diverses formes de corruption au niveau de l'administration et ceux visant la transparence des personnes morales. Le GRECO rappelle notamment que les obligations des agents publics doivent viser la prévention de la corruption dans ses diverses manifestations (y compris quand cela implique des faveurs, passe-droits, et conflits d'intérêts), ce qui revêt peut-être une importance particulière dans un pays de la taille de Monaco. Enfin, le GRECO exhorte la Principauté à reprendre énergiquement l'examen des rares questions auxquelles aucune considération sérieuse ne semble avoir été accordée à ce jour, en particulier celles relatives à l'immunité parlementaire.

93. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints à l'égard de Monaco. Cependant, si elles le souhaitent, les autorités de la Principauté peuvent tenir le GRECO informé des nouveaux faits pertinents concernant la mise en œuvre des recommandations iv, vii, ix, x, xvi, xx, xxi, xxii, xxiii, xxv, xxvii et xxviii.